ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
VOL. XLI, 10 SECTIO G 1994

Białoruskiego Państwowego Uniwersytetu w Mińsku
Katedra Prawa Ekologicznego i Rolnego

Adam A. SZINGIEL, Natalia A. SZINGIEL

Ustawodawstwo gruntowe Republiki Białoruś
Stan obceny i perspektywy rozwoju

Land Legislation in the Byelorussian Republic:
The Present State and Prospects of Development

Prawną bazę dla utworzenia samodzielnego systemu ustawodawstwa gruntowego Republiik Białoruś jako jaństwa suwerennego stanowi Deklaracja Rady Najwyższej Republiki Białoruś o suwerenności państwowej Republiki Białoruś [1], która zapewniła nadrzędność ustaw republiki, a także po raz pierwszy w historii białoruskiego państwa ustanowiła wyłączne prawo własności narodu białoruskiego do ziemi, znajdujących się w niej bogactw oraz innych naturalnych zasobów na jej terytorium.

Zasadniczym k'erunkiem w rozwoju ustawodawstwa gruntowego Republiki Białoruś na współczesnym etapie jest zabezpieczenie reformy gruntowej, jako części składowej ekonomicznych przemian na drodze do stosunków rynkowych. Treść i podstawowe kierunki reformy gruntowej w Republice Białoruś zostały określone w uchwale Rady Najwyższej z 18 lutego 1991 r. „O przeprowadzeniu reformy gruntowej w republice”.[2]

W toku reformy zakłada się przeprowadzenie podziału ziemi w celu stworzenia warunków dla równoprawnego rozwoju różnych form gospodarowania ziemią, tworzenie zróżnicowanej ekonomiki w sektorze rolnictwa i osiągnięcie na tej podstawie stabilnego wzrostu produkcji gospodarki rolnej. Przedmiotem reformy gruntowej są wszystkie ziemie Republiki, niezależnie od ich przeznaczenia.

W celu zrealizowania nowej polityki gruntowej i kierowania reformą gruntową utworzony został na podstawie uchwały Rady Ministrów Repu-

[1] „Wiedomosti Wierchownogo Sowieta Riespubliki Biełaruś” 1991 nr 31, s. 536.
[2] „Wiedomosti Wierchownogo Sowieta Riespubliki Biełaruś” 1991, nr 10, s. 115.

bliki Białoruś z 21 lutego 1991 r. specjalny organ państwowy, jest nim komitet do spraw reformy i struktury gruntów przy Radzie Ministrów Republiki Białoruś [3], wyposażony w organizacyjne, kontrolne i konsultacyjne funkcje dla przeprowadzenia reformy gruntowej.

Podstawowe przedsięwzięcia organizacyjne w zakresie przeprowadzenia reformy gruntowej sprowadzają się do: rejestrowania obywateli, pragnących otrzymać działki gruntowe dla prowadzenia działalności rolniczej i na inne potrzeby; inwentaryzowaniu gruntów i utworzenie specjalnego funduszu rezerwy gruntów dla ich podziału pomiędzy osoby, które pragnęły ją uprawiać; rozdzielenie gruntów pomiędzy ich użytkowników. Wymienione środki zapoczątkowały reformowanie stosunków gruntowych w Republice Białoruś, jednakże nakreślone przemiany hamowane były tym, że realizowano je wyłącznie na bazie państwowej własności ziemi. Ustawa Republiki Białoruś z 11 listopada 1990 r. „O własności" [4] ustanowiła jedyną formę własności ziemi, jako własności podstawowej, z tym, że podmiotem tej własności jest w całości Republika Białoruś. Zgodnie z tą ustawą instytucjom administracyjno-terytorialnym i obywatelom nie przyznano prawa własności do gruntu.

Specyfika stosunków gruntowych w Republice Białorusi polega współcześnie na istnieniu dwóch form własności ziemi: państwowej i prywatnej. Najmniej uregulowaną i wobec tego, najmniej zabezpieczoną formą własności jest prywatna własność ziemi. Jako samoistna instytucja prawo własności prywatnej ziemi wprowdzone zostało po raz pierwszy uchwałą Rady Najwyższej Republiki Białoruś z 1 października 1991 r. „O przyznaniu praw prywatnej własności na terytorium Białorusi".[5] Jednakże, w ciągu długiego czasu i po podjęciu uchwały realizacja tego prawa była niemożliwa z powodu braku odpowiedniego mechanizmu prawnego. Ustawa Republiki Białoruś „O prawie własności do ziemi" [6], przewidująca tryb i warunki otrzymywania przez obywateli Białorusi ziemi na własność prywatną, została uchwalona dopiero 16 czerwca 1993 r.

Krótka analiza tej ustawy wykazuje, że praktycznie nie wpływa ona na przemiany istniejących stosunków gruntowych, ponieważ prawo własności prywatnej do ziemi ma skrajnie ograniczony charakter. Zgodnie z art. 7 ustawy obywatele Republiki Białoruś mogą otrzymać ziemię na własność prywatną w następujących celach: prowadzenie osobistego gospodarstwa pomocniczego (w rozmiarze do 1 ha); zbudowania i użytkowania domu mieszkalnego (w rozmiarze do 0,15 ha w miastach i do 0,25 ha

---

[3] „Sobranije postanowlenij prawitielstwa Riespubliki Biełaruś" 1991, nr 7—8, s. 53.

[4] „Wiedomosti Wierchownogo Sowieta Respubliki Biełaruś", 1990, nr 2, s. 13.

[5] „Wiedomosti Wierchownogo Sowieta Riespubliki Biełaruś", 1991, nr 30, s. 526.

[6] „Wiedomosti Wierchownogo Sowieta Riespubliki Biełaruś" 1993, nr 23, s. 285.

w miejscowości wiejskiej); indywidualnego i kolektywnego warzywnictwa i budowy letnich domków (w rozmiarze 0,1 ha).Wszelkie użytkowanie ziemi w dużych rozmiarach (gruntów gospodarstw spółdzielczych, państwowych, chłopskich gospodarstw i innych użytkowników) pozostałe we własności państwa, co według danych Komitetu do spraw reformy gruntowej i struktury gruntowej przy Radzie Ministrów Republiki będzie stanowiło około 85—90% użytków rolnych.[7]

Należy zauważyć, że rozmiary działek gruntowych, które mogą stanowić prywatną własność nie przewyższają rozmiarów działek otrzymanych w użytkowanie od państwa.

Podmiotami prawa własności prywatnej ziemi są wyłącznie obywatele Republiki Białoruś, co szczególnie podkreślono w ustawie. Nie wątpiąc w celowość takiej normy, trzeba zwrócić uwagę na niekonsekwencje ustawodawstwa w kwestii uzyskania własności gruntu przez obywateli zagranicznych. W ustawie z 14 października 1991 r. „O zagranicznych inwestycjach na terytorium Republiki Białoruś”[8] przewidziana została dla zagranicznych inwestorów możliwość nadawania im działek gruntowych w formie własności prywatnej, gdy tymczasem według ustawy „O prawie własności do ziemi” tego rodzaju podmioty mogą nabywać grunty tylko na warunkach dzierżawy wieczystej (do 99 lat). Nie przyznano również prawa do własności ziemi dla byłych właścicieli działek gruntowych, w tym będących obecnie obywatelami Republiki Białoruś.

Oprócz przekształcenia stosunków własnościowych do ziemi, jako jednego z podstawowych warunków szybszego przeprowadzenia reformy gruntowej, rozwój stosunków gruntowych w Republice Białoruś i związanego z nimi ustawodawstwa gruntowego przebiega według następujących podstawowych kierunków:

1. Doskonalenie stosunków posiadania i użytkowania ziemi.

Te stosunki, oparte przede wszystkim na państwowej formie własności i związane z przekazaniem działek gruntowych osobom prawnym i fizycznym, uregulowane są w kodeksie o ziemi Republiki Białoruś.[9] W porównaniu z wcześniej obowiązującym ustawodawstwem kodeks znacznie zmienił status prawny zarówno posiadaczy gruntów, użytkowników gruntów, jak też i organów państwowych realizujących regulację stosunków gruntowych. Wszystkie zagadnienia związane z powierzeniem i odebraniem gruntów zostały przekazane do zarządów lokalnych rad deputatów ludowych, zgodnie z ich kompetencjami.

Nowe ustawodawstwo gruntowe Republiki rozróżnia „prawo posiadania” i „prawo użytkowania” ziemi jako samodzielne instytucje prawne.

---

[7] Zob. „Narodnaja Gazieta”, 1993, 9 oktiabria.

[8] „Wiedomosti Wierchownogo Sowieta Riespubliki Biełaruś”, 1991, nr 35, s. 625.

[9] „Wiedomosti Wierchownogo Sowieta Riespubliki Biełaruś” 1991, nr 2(4), s. 11.

Działki gruntowe oparte na prawie posiadania przekazywane są w celu prowadzenia gospodarki rolnej osobom fizycznym, dla rolniczych i innych osobistych potrzeb. Prawo posiadania gruntu nacechowane jest stabilnością — obywatelom przekazuje się działki gruntu w dożywocie, dziedziczne posiadanie, zaś osobom prawnym — w trwałe posiadanie. Przemianę stosunków w zakresie posiadania gruntu wywołało pojawienie się nowych podmiotów tych stosunków, a także rozszerzenie praw posiadaczy gruntów. Oprócz tradycyjnych postaci użytkowania gruntów w charakterze ich posiadaczy — przez kołchozy, sowchozy i inne rolnicze przedsiębiorstwa prowadzące gospodarkę towarami rolniczymi, przez obywateli prowadzących osobiście gospodarstwa pomocnicze, posiadających działki przeznaczone pod budowę i użytkowanie domów mieszkalnych w celach prowadzenia warzywnictwa i hodowli zwierząt, i w innych podobnych celach, ust. 52 kodeksu Republiki Białoruś stanowiący o gruntach przewiduje przekazywanie działek gruntowych w rozmiarze do 60 ha obywatelom w celu prowadzenia przez nich gospodarstwa chłopskiego.[10] Tryb organizacji i funkcjonowania gospodarstw chłopskich uregulowany jest przez ustawę Republiki Białoruś z 18 lutego 1991 r. „O chłopskim (farmerskim) gospodarstwie", zgodnie z którą gospodarstwo chłopskie jest samodzielnym kompleksem gospodarczym, opartym przede wszystkim na osobistej pracy członków jednej rodziny, wspólnie wytwarzającej towary stanowiące produkty rolne. W sektorze agrarnym Republiki Białoruś gospodarstwa chłopskie nie odgrywają znaczniejszej roli. Według ostatnich danych w republice istnieje 2588 takich gospodarstw, które zajmują 546 tysięcy hektarów ziemi, tj. w przybliżeniu 0,25% całego funduszu ziemi Republiki Białoruś.[11] Znaczne zmiany nastąpiły także w innych postaciach posiadania gruntu przez obywateli. Zwiększone zostały rozmiary działek gruntowych, przeznaczonych na osobiste potrzeby, uchylono nieuzasadnione ograniczenia, dotyczące rozporządzania mieniem, znajdującym się na działce gruntowej.

Te zmiany znalazły swój wyraz prawny w ustanowieniu dożywotniego, spadkowego posiadania, którego istota polega na tym, że po śmierci posiadacza działki gruntowej, przechodzi ona na spadkobierców, posiadających prawo użytkowania tejże działki. Jednocześnie dożywotnie spadkowe posiadanie nie przewiduje możliwości rozporządzania działką gruntową według uznania jej posiadacza.

Działki gruntowe ograniczone do prawa ich użytkowania przyznaje się w zasadzie na cele nierolnicze przedsiębiorstwom przemysłowym, transpor-

[10] „Wiedomosti Wierchownogo Sowieta Riespubliki Biełaruś" 1991, nr 12 (14) s. 125.

[11] Zob. „Narodnaja Gazieta", 1993, 30 ijula.

towym i innym nierolniczym zakładom i organizacjom na potrzeby obrony, organizacjom wyznaniowym, wspólnym przedsiębiorstwom i innym organizacjom z udziałem zagranicznych osób prawnych i w niektórych innych przypadkach.

Samodzielną postacią użytkowania gruntu jest dzierżawa ziemi, którą oprócz Kodeksu Republiki Białoruś o gruntach reguluje ustawa z 12 grudnia 1990 r., „O dzierżawie" [12]. Dzierżawa gruntu sprowadza się do opartego na umowie okresowego odpłatnego użytkowania ziemi. Prawo oddania w dzierżawę gruntu państwowego leży wyłącznie w kompetencji lokalnych rad deputowanych ludowych. Współcześnie dzierżawa stanowi jedyną postać użytkowania gruntu, która regulowana jest przede wszystkim metodami ekonomicznymi, nie zaś administracyjnymi.

2. Poszerzenie ekonomicznych metod regulowania stosunków gruntowych.

Zasadniczym ekonomicznym regulatorem stosunków gruntowych w Republice jest współcześnie opłata za ziemię (w postaci podatku gruntowego lub czynszu dzierżawnego), której tryb ściągania przewiduje ustawa z 18 grudnia 1991 r. „O opłatach gruntowych".[13] Zgodnie z tą ustawą płatnikami podatku gruntowego i czynszu dzierżawnego są osoby prawne i osoby fizyczne, którym przekazano działki gruntowe z posiadania, użytkowania lub na własność. Wysokość podatku gruntowego określana jest w stałej kwocie pieniężnej w zależności od jakości lokalizacji działki gruntowej i nie zależy od wyników gospodarczej lub innej działalności posiadacza gruntu, jego użytkownika lub właściciela. Czynsz dzierżawny za grunt ustalany jest na podstawie porozumienia stron, lecz nie powinien przewyższać stawki podatku gruntowego.

Środki z opłat za ziemię przekazywane są do budżetu państwowego Republiki i do budżetów lokalnych rad ludowych deputatów i powinny być przeznaczone w pierwszej kolejności na poprawę jakości gruntów, struktury gruntowej i socjalny rozwój terenów. Oprócz opłat za grunt Kodeks Republiki Białoruś o gruntach przewiduje następujące środki ekonomicznego regulowania stosunków gruntowych: wyznaczenie z budżetu państwowego środków na odnowienie gruntów zdewastowanych nie z winy ich posiadaczy i użytkowników; uwolnienie od opłat za działki gruntowe znajdujące się w stadium rolniczego przystosowania lub ulepszenia ich stanu w okresie przewidzianym w projekcie przeprowadzenia odnośnych prac; przyznanie ulgowych kredytów; częściową rekompensatę, ze środków budżetowych, niższych dochodów w rezultacie okresowej konserwacji zdewastowanych nie z winy posiadaczy działek gruntowych; zachętę do po-

[12] „Wiedomosti Wierchownogo Sowieta Riespubliki Biełaruś" 1991, nr 1 (3).
[13] „Wiedomosti Wierchownogo Sowieta Riespubliki Biełaruś", 1992, nr 3, s. 19.

lepszania jakości gruntów, wytwarzanie ekologicznie czystej produkcji. Na razie jednak te przepisy praktycznie nie obowiązują, ponieważ nie zostały rozwinięte w odpowiednim ustawodawstwie (podatkowym, kredytowo-finansowym itp.).

3. Umocnienie gwarancji praw do gruntu osób prawnych i fizycznych.

Współcześnie gwarancje te przejawiają się w bardziej szerokim wykorzystaniu demokratycznych instytucji powołanych do ochrony praw gruntowych, poszerzeniu prawnych podstaw ochrony praw gruntowych. Mianowicie w sposób istotny został zmieniony tryb rozpatrywania sporów gruntowych. Wcześniej obowiązujący wyłącznie administracyjny tryb rozpatrywania takich sporów wypierany jest przez tryb sądowy. Uchwałę Rady Najwyższej Republiki Białoruś z 5 czerwca 1991 r. „O trybie zabierania i przekazywania działek gruntowych" [14] osobom prawnym i fizycznym przyznano prawo zaskarżenia do sądu naruszenia ich interesów w przedmiocie przekazywania i zabierania działek gruntowych. W trybie sądowym rozpatrywane są także spory majątkowe, związane ze stosunkami gruntowymi, a także wszystkie spory, związane z prawem własności do ziemi.

W kodeksie Republiki Białoruś o gruntach, przewidziane zostały gwarancje obrony praw posiadaczy i użytkowników gruntów przed ingerencją w ich działalność ze strony państwowych, gospodarczych i innych organów. Zabieranie im działek gruntowych na potrzeby państwowe i społeczne jest możliwe z jednoczesnym wyrównaniem strat w pełnym zakresie.

4. Zabezpieczenie racjonalnego użytkowania gruntów, ekologizacja ustawodawstwa gruntowego.

Pewne zabezpieczenie racjonalnego użytkowania ziemi ukierunkowane jest na ochronę gruntów, mających szczególne znaczenie — mianowicie przeznaczonych na gospodarkę rolną, na objęcie ich ochroną przyrody, na uzdrowiska, na ośrodki rekreacyjne i historyczno-kulturalne. Dla tych gruntów ustanowiony został w/w kodeksie szczególny tryb ich przejmowania na potrzeby nie związane z ich docelowym przeznaczeniem. Przejmowanie takich gruntów na potrzeby państwowe i społeczne bądź w ogóle jest niedopuszczalne (dotyczy to szczególnie rezerwatów, parków narodowych, dendrologicznych i parków pamięci, ogrodów botanicznych), bądź jest dopuszczalne tylko w przypadkach szczególnie koniecznych. Do braków w prawnym uregulowaniu w danej sprawie można zaliczyć to, że katalog takich przypadków nie został ustawowo określony, w związku z czym nie są wykluczone przypadki nieuzasadnionego przekazania gruntów o przeznaczeniu rolniczo-gospodarczym, mających znaczenie w aspek-

[14] „Wiedomosti Wierchownogo Sowieta Riespubliki Biełaruś". 1991, nr 22, s. 306.

cie ochrony przyrody i o podobnym charakterze na inne cele. Prócz tego, przy przejmowaniu gruntów przeznaczonych na gospodarkę rolną, na potrzeby państwowe i społeczne, dokonuje się wyrównania strat produkcyjnych, poniesionych przez gospodarstwa rolne i leśne, zgodnie z Uchwałą Rady Ministrów z 16 grudnia 1991 r.[15] Środki przeznaczone na odszkodowanie za poniesione straty, znajdują się w dyspozycji obwodowych rad ludowych deputowanych i wykorzystywane są tylko dla uzyskania nowych gruntów, wzrostu urodzajów i produktywności gruntów funduszu leśnego.

Rozdzielanie znajdujących się w użytkowaniu obszarów pomiędzy użytkowników gruntów w przypadku nieracjonalnego lub nieefektywnego użytkowania gruntów następuje w trybie przewidzianym w Zarządzeniu o trybie systematycznego ujawniania niewykorzystanych i nieracjonalnie wykorzystanych gruntów i tworzenie specjalnego funduszu rezerwy gruntowej należącej do lokalnych rad ludowych, zatwierdzonego w uchwale Rady Ministrów Republiki Białoruś z 15 lipca 1991 r.[16]

Ekologizacja gruntowych stosunków prawnych spowodowała pojawienie się żądań o charakterze prawnym, nieznanych poprzedniemu ustawodawstwu gruntowemu. Przekazywanie działek gruntowych w celach nierolniczych przeprowadzone jest tylko na podstawie pozytywnej decyzji państwowej ekologicznej ekspertyzy sporządzanej w oparciu o projekt wznoszonego obiektu. Na posiadaczy i użytkowników gruntów a także właścicieli działek gruntowych nałożony został obowiązek stosowania technologii ochraniającej środowisko w procesie wytwórczości, niedopuszczaniu do pogorszenia ekologicznego środowiska na terytorium w rezultacie ich działalności gospodarczej. W razie niedopełnienia tych obowiązków prawo posiadania lub użytkowania gruntu, a także prawo własności może zostać unieważnione na mocy decyzji tych organów, które przyznały działki gruntowe.

SUMMARY

The author analyzes legislation concerning land in the Byelorussian Republic passed since the Declaration of the Supreme Council of the Byelorussian Republic in 1991 until now. The main trend of development in land legislation in the Republic in the period in question is to secure land reform by law as part of economic changes. It is postulated that parcellation of land be carried out during the reform in order to provide conditions for equal development under the law of forms of land management, and to create multiple economy in the agrarian sector.

[15] „Sobranije postanowlenij prawitielstwa Riespubliki Biełaruś" 1991, nr 35, s. 434.

[16] „Sobranije postanowlenij prawitielstwa Riespubliki Biełaruś" 1991, nr 21, s. 251.

Underlying the defined transformations of land relations in the Republic are the changes in land ownership, the abandoning of the state monopoly of land and crops management. In legislation these changes were provided for in the 1993 Act: Right to Land, which first provided the mode and terms of transferring land to private ownership. This act constitutes legal grounds for further land legislation in the Byelorussian Republic. The basic trends of the development of land legislation in the Republic consist, in the author's view, in the strengthening of new relations concerning land ownership and use, in securing economic methods of regulating land relations, strengthening of the rights of legal and natural persons, proper use and protection of land, and ecologization of land legislation.